

지방선거에서 민주당의 호남지역 독점 현상: 지속과 변화

김용철 | 전남대학교

| 논문요약 |

이 글은 지방선거에서 민주당의 호남지역 독점현상을 ‘지속과 변화’의 관점에서 분석한다. 분석에 의하면, 역대 지방선거에서 민주당 후보들의 당선율은 타 후보들을 압도하고 있으며, 민주당 일당지배가 여전히 지속되고 있다. 그간 호남지역의 민주당 일당지배는 단체장에 대한 지방의회의 견제능력을 심각하게 훼손하였고, 그 결과 단체장과 지방의원에 의한 부정부패로까지 이어진 사건이 적지 않았다. 그러나 변화의 조짐들도 나타나고 있다. 민주당의 득표율이 서서히 하락하고 있는 가운데, 기초단체장 선거에서 무소속 후보가 당선되는 현상이 빈번하게 발생하고 있으며, 지방의원 선거에서 민노당의 진출이 점증하고 있다. 이러한 변화들은 기본적으로 지역주의적 당파성의 변화 및 상대적 완화에서 기인한 것으로 보인다. 즉 호남의 지역주의적 당파성이 2002년 대선을 전후하여 ‘지역 정치지도자에 대한 충성심’에서 ‘지역을 대표하는 정당에 대한 충성심’으로 변화하면서, 지역민들의 연고정당에 대한 충성심이 다소 약화되는 모습을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 한나라당에 대한 거부감은 여전히, 호남 유권자들의 당파성은 여전히 견고하여 민주당 독점현상이 타파되기까지는 많은 시간이 소요될 것으로 전망된다.

민주당 일당지배가 풀뿌리 민주주의 구현에 있어서 결코 긍정적이지 못하다는 점을 고려할 때, 그리고 단기간 내에 호남 지역주의의 획기적 변화를 기대하기 어렵다는 점을 감안할 때, 호남 지역정치의 다원화와 민주화를 위한 현실적 대안은 대체로 다음 몇 가지로 압축된다. 첫째, 민노당의 경험에서 보듯이, 비연고 정당들 및 후보자들은 활발한 지구당 활동을 통해 지역수준의 생활밀착형 지역정치를 꾸준히 실천하여 유권자의 지지를 얻는 것이다. 둘째, 한나라당을 포함한 비연고 정당들은 지역의 우수한 인재를 적극적으로 발굴·관리하여 후보배출률을 현저히 높이는 전략적 노력이 필요하다. 셋째, 인물투표 및 정책투표가 가능하도록 유권자들에게 보다 많은 선거정보를 제공해야 하며, 특히 잠재적 유권자인 10대와 젊은 유권자(20~30대)들을 대상으로 자율적인 선거문화의 함양을 위한 민주시민교육에 관심을 기울일 필요가 있다. 넷째, 지방의원 선거에 적용되는 비례대표의 규모를 획기적으로 늘리는 방법도 진지하게 고려해 볼 필요가 있다.

I. 서론

1987년 민주화 이후, 호남은 민주당의 절대 우세지역으로 분류되어 왔다.¹⁾ 이는 대선과 총선은 물론이고, 지방선거에서도 마찬가지였다. 민주당 후보들의 압도적인 우세에 대항하여, 그나마 어느 정도 경쟁할 수 있는 후보는 무소속으로 출마한 소수의 지역 유력자들이었다. 한나라당을 비롯한 기타 정당들의 후보들은 호남 유권자들로부터 거의 지지를 받지 못했다. 그 결과는 호남의 지역정치는 민주당 일당지배의 연속이었다.

제5회 지방선거(2010년)를 앞두고, 호남지역에서는 민주당의 ‘MB정권 심판론’과 여타 정당들의 ‘민주당 독점체제 견제론’이 치열하게 경쟁하였다. 예컨대, 정당별로 선거운동 출정식이 치러진 5월 20일 광주에서, 민주당은 “오만과 독선에 빠진 MB정권의 심판”을 호소하였고, 한나라당은 “광주가 정치적으로 이용당하느냐, 광주를 발전시키느냐”를 선택하는 선거임을 역설하였다. 민노당과 국참당은 “MB정권을 심판”하고 “민주당을 견제할 수 있는 정치세력”임을 자처하였고, 무소속 후보들은 지역별로 기자회견을 갖고서 “민주당 독식구조”를 비판하고 나섰다.

대부분의 지역언론들은 이번 지방선거에서 민주당 지지율 하락과 민주당 독

1) 그간 민주당은 잦은 이합집산을 통해 여러 차례 재편되었다. 구체적으로, 1987년 제13대 대통령선거를 앞두고 김대중에 의해 창당된 ‘평화민주당’은, 1990년 1월 민정당, 통일민주당, 공화당의 3당합당으로 인한 민자당의 탄생에 대응하여, 1991년 9월 통일민주당의 잔존세력과 합당하여 ‘민주당’으로 개칭, 1992년 제14대 대통령선거와 제1회 지방선거(1995년 6월)를 치렀다. 1회 지방선거 직후 정계에 복귀한 김대중은 1995년 9월 ‘새정치국민회의’를 창당하여, 제15대 국회의원선거(1996년 4월)와 제15대 대통령선거(1997년 12월)에 임하였다. 1997년 대선에서 집권당이 된 새정치국민회의는 이른바 ‘젊은 피 수혈론’을 앞세워 2000년 1월 ‘새천년민주당’으로 당명을 변경하여 제16대 대통령선거(2002년 12월)를 치렀다. 재집권에 성공한 새천년민주당은 이내 ‘친노’ 대 ‘비노·반노’의 당내갈등에 휩싸였고, 그 결과 집권당은 ‘새천년민주당’과 ‘열린우리당’(2003년 11월 창당)으로 분당되었다. 그리고 새천년민주당과 열린우리당 간의 경쟁 속에서 제17대 총선(2004년 4월)과 제4회 지방선거(2006년 5월)가 치러졌다. 이후 새천년민주당과 열린우리당은 2007년 8월 ‘대통합민주신당’으로 합당하여, 제17대 대선(2007년 12월)과 18대 총선(2008년 4월)을 치렀다. 그리고 2008년 7월 ‘민주당’으로 당명을 변경하여 제5회 지방선거(2010년 6월)에 임하였다.

점체제의 완화를 전망하였다. 이 같은 지역언론들의 전망은 (i)그간 4차례의 지방선거를 통해 볼 때 민주당 득표율이 전체적으로 하향세에 있었다는 점, (ii)DJ의 부재로 민주당에 대한 호남 유권자들의 태도가 변화하고 있다는 점, 그리고 (iii)후보 경선과정에서의 당내 계파싸움 및 공천잡음으로 민주당에 대한 지역 유권자들의 불만과 실망감이 증폭되었다는 점에 근거하고 있었다.

하지만 선거결과는 민주당 독점현상의 지속이었다. 호남지역의 총 3명의 광역단체장에 모두 민주당 후보가 당선되었고, 기초단체장에서는 당선자 41명 가운데 32명(78%)이 민주당 후보였으며, 총 104명의 광역의원을 뽑는 선거에서는 96명(92.3%)의 민주당 후보가 당선되었고, 기초의원 선거에서는 총 443명의 당선자 가운데 70%에 해당하는 335명의 민주당 후보가 기초의회 진입에 성공하였다.

민주당 독점현상의 지속에도 불구하고, 이번 광역단체장 선거에서 한나라당 후보들이 두 자리 숫자의 지지율을 획득하는 극히 이례적인 현상이 발생하였다. 이러한 변화의 조짐은 역대 지방선거의 추이를 분석할 때 더욱 분명히 드러난다. 그 대표적인 현상이 (i)민주당에 대한 호남 유권자들의 지지도가 서서히 낮아지고 있으며, (ii)지방의원선거에서 민주당 후보의 강세 속에서도 민주노동당 및 무소속 후보들이 꾸준히 당선되는 현상이다. 이는 “민주당 공천이 곧 당선”이라는 등식이 서서히 부식되고 있음을 시사한다.

이러한 점들은, 민주당의 호남지역 독점현상의 이면에서 발생하고 있는 ‘변화’를 포착하기 위해, “누가 당선되었나?”뿐만 아니라, “얼마나 득표하였나?”도 함께 고려해야 함을 의미한다. 왜냐하면, 민주당 후보의 높은 당선율이 반드시 높은 득표율의 획득을 의미하지는 않기 때문이다. 이와 더불어, 고려해야 할 점은 “누가 출마하였나?”이다. 호남지역에서 민주당 후보의 압도적 경쟁력은 비민주당 소속의 잠재적 후보자들의 출마 동기를 약화시켜 결국 후보경쟁률을 위축시킬 수 있으며, 따라서 후보경쟁률의 정도가 지역주의적 당파성의 상대적 강화 및 완화와 일정한 연관성을 지닐 개연성이 높기 때문이다.

이 글은 민주당의 호남지역 독점현상을 ‘지속과 변화’의 관점에서 분석한다. 구체적으로 (i)각각 상이한 수준의 지방선거에서 민주당 및 비민주당 후보들의 당선율, 후보배출률, 그리고 득표율을 살펴볼 것이며, (ii)단체장-지방의회 간

의 관계적 맥락에서 민주당 독점체제의 추이를 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 추이 분석을 바탕으로, 민주당 독점현상의 지속과 변화의 배경을 II절에서 제시한 잠재적 변수들을 중심으로 살펴 볼 것이다.

II. 민주당의 호남지역 독점현상: 이론적 논의

유권자의 투표선택을 결정하는 요인은 다양하다. 사회심리학적 이론에 의하면 정당일체감(*party identification*)을 투표선택의 핵심적 결정요인으로 보고 있으며(Campbell et al. 1960), 경제학적 이론에 기초한 합리적 선택이론에 의하면 정책적 쟁점을 투표선택의 결정요인으로 간주한다(Dawns 1957). 그리고 최근에는 후보자 요인—후보자의 성격, 경력, 능력, 도덕성—이 유권자의 투표선택에 있어서 중요 결정요인으로 제시되고 있다(Zukin and Keeter 1983; Herrera and Yawn 1999). 또한 제도론자들은 선거제도 및 규칙이 선거경쟁의 결과를 결정하는 중요한 변수라고 지적한다(Lijphart 1994).

선거시장에서 민주당의 호남지역 독점현상의 지속과 변화에 영향을 주는 변수는 무엇인가? 이 질문과 관련하여 가장 많이 제시되는 변수는 ‘지역주의’이다. 한국사회에서 지역주의란 정치·경제적 차별 및 불평등이라는 사회적 균열에 바탕하여 선거시장에서 특정 정파에 대한 선호를 의미하는 ‘심리적 당파성’을 뜻한다(김 욱 2004; 김영태 2009). 심리적 당파성은 지역별로 상이한 정치적 배경하에서 형성되어 왔다. 즉 영남의 지역주의가 기본적으로 기득권 유지 차원에서 ‘패권적’ 당파성에 기초하여 형성되었다면, 호남의 지역주의는 패권지역에 대한 정치경제적 차별 및 불평등에서 비롯된 ‘저항적’ 당파성에 기반하고 있으며, 충청의 지역주의는 영호남의 지역주의에 대한 반작용으로 탄생한 현실 적응적인 ‘실리적’ 성격이 강하다(최영진 1999; 김욱 2007; 장수찬 2006).

특히 호남의 심리적 당파성은 패권지역에 대한 저항적 성격을 강하게 띠는

까닭에, 그것은 ‘선호’와 ‘거부’라는 양면적 당파성을 내재하고 있다. 그 하나는 적극적인 형태로 연고정당인 민주당에 대한 선호이며, 다른 하나는 소극적인 형태로 패권지역의 연고정당인 한나라당에 대한 거부감이다. 이러한 호남의 심리적 당파성은, 1987년 민주화 이후 치러진 모든 선거에 반영되어 왔다는 점을 감안할 때, 일종의 변형된 정당일체감(party identification)이라 할 수 있다(김영태 2009, 258).

그간의 연구들에 의하면, 지역 유권자들의 투표결정에 있어서 핵심 요소로 작동하였던 지역주의적 당파성의 수준은 대체로 두 가지 요인에 의해 변화될 수 있음을 시사한다. 첫째, 지역의 당파성은 새로운 정치적 태도와 가치체계의 등장, 즉 새로운 정치문화의 출현에 의해 그 강도가 변화될 수 있다(김 욱 2004; 전용주·차재권·김은미 2007). 즉 새로운 이념이나 가치관의 등장과 확산은 ‘지역주의적 정서’ 혹은 ‘집단적 정체성’에 기초한 투표선택을 새로운 이념 및 가치관에 기초한 투표선택으로 자연스럽게 대체시켜, 궁극적으로 지역주의적 당파성은 사라질 것으로 본다. 예컨대, 최근 대선과 총선에서 의미 있는 투표결정 요인으로 ‘세대’ 및 ‘이념’ 변수의 부상은 정치문화의 변이에 기인한다(최준영·조진만 2005; 이갑윤·이현우 2008). 그러나 지역주의적 당파성은 상당 기간 동안 학습되고 내재화된 정치적 태도이기 때문에, 짧은 시일 내에 쉽게 변화하지 않는다. 특히 호남의 경우, 지역주의적 당파성은 역사적 계기와 체험에서 배태된 것이기 때문에 더욱 그렇다(최영진 1999). 따라서 지역의 심리적 당파성은 기성세대의 퇴장과 새로운 가치관을 지닌 세대의 등장을 통해 변화될 수 있으나, 그 변화는 연속적이고 점진적인 양상을 띠 수밖에 없다.

둘째, 지역주의적 당파성의 강도는 선거 당시에 형성된 선거구도—선거경쟁의 중심이슈(예: 세종시 정부안에 대한 찬성 對 반대) 및 선거경쟁의 대결양상(예: 여당 對 야당, 지역집권당 對 지역비집권당)—에 의해 영향을 받을 수 있다. 그리고 새로운 선거구도의 출현은 기본적으로 (i)갈등적 쟁점의 출현 및 (ii)정당배열의 변화를 배경으로 한다.

먼저, 쟁점 이슈의 출현은 종종 새로운 선거구도를 형성시킨다. 지방선거는 본질적으로 지방자치단체의 단체장과 지방의원을 선출하는 ‘지방적 행사’지만, 현실정치에서 지방선거는 중앙정치적 요인으로부터도 영향을 받는 ‘전국

적 행사'의 측면을 지닌다(강원택 1999; 황아란 2006). 따라서 지방선거의 선거구도는 크게 두 차원으로 분류될 수 있다. 그 하나는 전국적 수준에서 형성되는 선거구도로 집권당과 야당 간의 대결구도이다. 이른바 '정권에 대한 중간평가'에 기초한 선거구도가 그것이다. 예컨대, 이번 6·2 지방선거의 경우, 천안함 사건 및 세종시 문제를 둘러싼 'MB정부 심판론' 대 청년실업 및 소득 양극화 등을 둘러싼 '경제살리기'의 대결구도가 그것이다. 다른 하나는 지역의 집권당과 지역의 야당들 간의 대결구도로, 이번 호남지역 지방선거의 경우, '민주당 독식체제 견제론' 대 'MB정부 견제를 위한 민주당 지지론'이 그것이다. 이러한 이중적 선거구도는 지역 유권자들의 심리적 당파성을 완화 혹은 강화시키는 방향으로 작동할 수 있다.

더불어, 정치사회의 이합집산으로 인한 정당배열의 재편성은 새로운 선거구도를 탄생시킨다. 예컨대, 상이한 지역 연고정당들 간의 선거연합, 특정 지역 내 복수의 지역 연고정당의 출현, 그리고 지역 연고정당의 해체 등이 그것이다. 이러한 정당재편성에 따른 선거구도의 변화는 지역 유권자들의 심리적 당파성에 일시적 혼란을 초래하거나 변화를 촉발하는 변수로 작동하였다. 특히 지역주의가 상대적으로 약한 지역(예: 충청도)의 선거구도 변화는 더욱 민감하게 지역민의 심리적 당파성에 영향을 미쳤던 것으로 파악되고 있다(김 욱 2004).

지역주의적 당파성은 호남지역 선거에서 민주당의 독식현상을 설명하는 가장 강력한 요인이다. 그럼에도 불구하고 지역주의 변수만으로 특정 지역의 선거시장에서 특정 정당의 독점현상을 설명하려 한다면, 현실을 지나치게 단순화시킬 우려가 있을 뿐만 아니라, 선거시장에서 발생하는 미세한 변화를 제대로 분석해 낼 수 없을 것이다. 영·호남지역의 선거에서 연고정당들의 독점적 지위를 둘러싼 지속과 변화를 정확히 파악하기 위해서는 유권자의 심리적 당파성뿐만 아니라, 유권자들에게 단기적으로 영향을 미칠 수 있는 요인들도 함께 고려해야 한다.

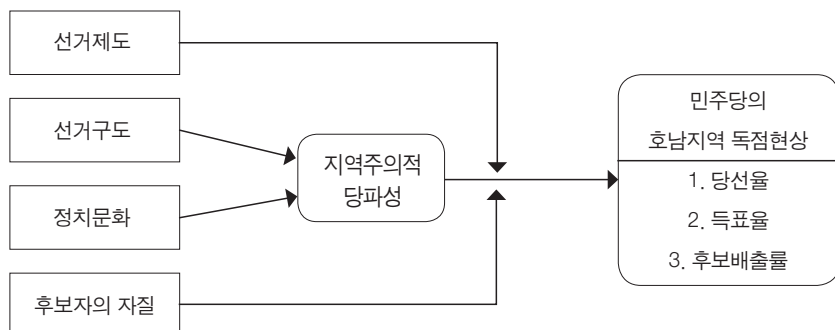
이러한 맥락에서, 후보자 요인과 선거제도 요인은 중요하게 검토되어야 할 변수들이다. 후보자 요인이란 “후보자 개인의 성격, 경력, 능력, 도덕성 등 후보자 자질에 관한 유권자의 평가”를 의미한다(이갑윤·이현우 2000, 150). 특히 정치신인에 대한 후보자평가는 선거운동을 통해 형성되며, 유권자들의 투

표결정에 영향을 미치게 된다. 이는 영·호남과 같이 지역주의적 당파성이 매우 강한 곳에서 가끔 무소속 후보 및 소수정당 후보들이 당선되는 이유 가운데 하나이며(김영태 2009), 특정 정당에 대한 거부감이 존재하는 상황에서 영남에서 민주당 후보가, 그리고 호남에서 한나라당 후보가 기대 이상의 득표율을 획득하는 배경이기도 하다.

선거제도 요인이란 선거규칙의 변화가 유권자의 투표행태(투표참여 및 투표선택) 및 집합적 선거결과에 미치는 영향을 의미한다. 일반적으로 소선거구제 단순다수투표제도에 비하여, 중대선거구 비례대표투표제도는 소수당의 의회 진출을 용이하게 함으로써 특정 정당의 의회 독점현상을 완화시킬 가능성이 높은 선거제도로 알려져 있다. 한국의 경우, 2002년 실시된 광역지방의원 선거에서 처음으로 1인 2표제가 도입되었으며, 2006년 기초지방의원 선거에서 중선거구제가 도입된 바 있다. 이러한 선거제도의 변경은 지역 유권자들의 투표행태 및 선거결과에 변화를 초래할 가능성을 내재하고 있다(김영태 2002; 고선규 2006).

지금까지의 논의를 요약하면, 민주당의 호남지역 독점현상의 지속과 변화를 설명하는 잠재적 변수들은 지역주의적 당파성, 지역주의적 당파성에 영향을 줄 수 있는 선거구도와 정치문화, 그리고 후보자 요인과 선거제도 요인 등이다. <그림 1>은 역대 지방선거의 집합자료를 통해 민주당의 호남지역 독점현상의 지속과 변화를 체계적으로 검토하기 위한 분석틀이다.

〈그림 1〉 민주당의 호남지역 독점현상의 지속과 변화



Ⅲ. 호남지역의 역대 지방선거 추이 분석

1. 누가 당선되었나?

민주당 후보들의 당선율이라는 관점에서, 호남지역 역대 지방선거의 결과는 두 가지 뚜렷한 특징을 보인다(〈표 1 참조〉). 첫째, 이미 알려진 바와 같이 호남지역에서 민주당 후보의 당선율은 전국적 수준의 민주당 후보 당선율에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 구체적으로, 역대 광역단체장 선거에서 민주당의 전국 평균당선율(29.1%)에 비해, 호남지역 평균당선율(93.3%)이 3.2배 높게 나타나고 있으며, 기초단체장 선거에서 전국 평균당선율(28.2%)에 비해 호남지역의 평균당선율(72.0%)은 2.6배가량 높다. 이러한 경향은 지방의원선거에서도 마찬가지이다. 광역의원 선거의 경우 호남지역 평균당선율(88.5%)은 전국 평균당선율(32.6%)에 비해 약 2.7배 높으며, 기초의원 선거의 경우 호남지역 평균당선율(59.9%)이 전국 평균당선율(22%)에 비해 약 2.7배가량 높게 나타나고 있다.

둘째, 시계열적으로 볼 때, 제1회 지방선거에서 민주당 후보들의 호남지역 당선율이 가장 높았으며, 제2회와 3회에 약간 낮아지는 현상을 보이다가, 제4회 지방선거에서 당선율이 현저히 낮아졌으며, 제5회 지방선거에서 역대 평균 당선율을 다시 회복하는 현상을 보이고 있다. 전체적으로 볼 때, 2006년에 치러진 제4회 지방선거는 매우 예외적인 현상을 보이고 있는데, 이는 당시 선거구도 변화에서 기인된 바 크다. 즉 제4회 지방선거는 2003년 민주당과 열린우리당의 분당 이후 처음 치러진 선거이며, 따라서 호남지역에서는 ‘민주당 대 열린우리당’의 대결구도가 형성된 가운데 선거를 치러야 했다. 즉 열린우리당의 ‘부패 지방권력 심판론’과 민주당의 ‘무능·배신정권 심판론’이 호남유권자를 대상으로 치열하게 경쟁하였다(문화일보 2006/05/04). 그 결과, 두 연고정당이 호남 지역의 표를 양분하였고, 때문에 민주당 후보의 당선율은 급격히 저하될 수밖에 없었다.

하지만, 비민주당 후보의 당선율을 살펴보면(〈표 2〉참조), 지방의원 선거

〈표 1〉 호남지역 지방선거에서 민주당 지역구 후보의 당선율²⁾

구분		1회	2회	3회	4회	5회	역대 평균
광역단체장	호남	100	100	100	66.7	100	93.3
	전국	26.7	37.5	25	12.5	43.8	29.1
기초단체장	호남	92	70.7	70.7	48.8	78	72.0
	전국	36.5	36.2	19.0	8.7	40.4	28.2
광역의원	호남	93.7	89.8	92.6	74	92.3	88.5
	전국	40.2	44.0	19.9	10.8	48.2	32.6
기초의원	호남	-	-	-	49.9	69.8	59.9
	전국	-	-	-	9.3	34.7	22

에서 약간의 변화 조짐이 발견된다. 즉 민주당 및 무소속 출마자가 아닌 기타 정당 소속 출마자들이 당선되는 사례가 점증하고 있다. 구체적으로, 광역의원의 경우를 보면, 기타정당 후보자로 출마하여 당선된 자의 비율(의원 정수 대비 비율)은 1회에 0.7%(1명, 민자당), 2회에 1.0%(1명, 자민련), 3회에 0%, 4회에 22.9%(22명, 열린우리당), 5회에 2.9%(3명, 민노당)로 나타났다. 이 가운데 두 개의 연고정당이 경쟁했던 제4회 지방선거를 제외하면, 비록 매우 낮은 수치이지만 기타정당 후보자들의 당선율이 최근 선거에서 약간 증가하였다. 이러한 경향은 기초의원 선거에서도 목격된다. 4회 지방선거에서 기타정당 후보로 출마했던 총 152명이 기초의원에 당선되었는데, 이 수치는 총 의원 정수 대비 34.3%에 해당하는 기록이다. 그 가운데 열린우리당 후보로 출마하여 당선된 135명(30.4%)을 제외한 나머지 당선자들은 모두 민노당 후보들(17명, 3.8%)이었다. 그리고 제5회의 경우, 기타정당 후보로 출마하여 당선된 자들은 민노당 27명(6.1%), 진보신당 1명(0.2%), 국민참여당 8명(1.8%)으로, 총 8.1%의 당선율(8.1%)을 보였다.

2) 〈표 1〉은 중앙선거관리위원회가 발간하는 『전국동시지방선거총람』과 『선거관리보』 제66호(2010)의 데이터와 중앙선거관리위원회 홈페이지 자료를 기초로 작성되었다. 이후 제시되는 〈표〉와 〈그림〉들에서, 특별히 출처를 밝히지 않는 경우, 〈표 1〉의 출처와 동일함을 뜻한다.

이에 비해, 단체장 선거에서 민주당 및 무소속 출마자가 아닌 기타정당 소속 출마자들이 당선되는 사례는 극히 드물다. 광역단체장 선거의 경우, 열린우리당 후보가 전북도지사에 당선된 4회 지방선거(2006년)의 경우를 제외하면, 비민주당 소속의 출마자가 당선된 사례는 전무하다. 기초단체장 선거의 경우도 마찬가지다. 제4회 지방선거의 경우를 제외하면, 비민주당 후보로 출마하여 당선된 자들은 전원 무소속 출마자들이었다. 즉 단체장선거에서 제4회 지방선거의 일부 열린우리당 후보가 당선된 경우를 제외하면, 한나라당을 포함한 기타정당의 후보자가 단체장으로 당선된 경우는 단 한 차례도 없었다.

결국, 민주당의 당선율은 선거구도의 변화 요인이 작용한 제4회 지방선거를 제외하면 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 다만 광역의원 선거에서 기타정당 후보의 당선율이 미미하게나마 증가하고 있다는 점에서 약간의 변화 조짐을 보이고 있다. 이는 광역의원의 선거구가 광역 및 기초단체장의 선거구에 비해 작은 까닭에, 후보자 요인(네트워크 혹은 선거캠페인)이 상대적으로 용이하게 작동할 수 있었기 때문인 것으로 파악된다.

〈표 2〉 호남지역 지방선거 지역구 당선자의 정당 소속별 비율

	1회				2회				3회				4회				5회			
	A	B	C	합	A	B	C	합	A	B	C	합	A	B	C	합	A	B	C	합
광역 단체장	100	0	0	100	100	0	0	100	100	0	0	100	66.7	33.3	0	100	100	0	0	100
기초 단체장	93.0	0	7.0	100	70.7	0	29.3	100	70.7	0	29.3	100	48.8	22.0	29.2	100	78.0	0	22.0	100
광역 의원	93.7	0.7	5.6	100	89.8	1.0	9.2	100	92.6	0	7.4	100	74.0	22.9	3.1	100	92.3	2.9	4.8	100
기초 의원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49.9	34.3	15.8	100	69.8	8.1	22.1	100

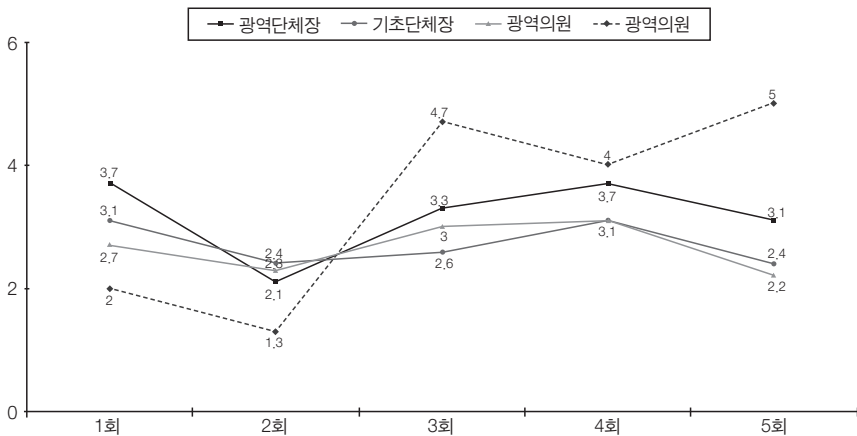
참고: A는 민주당, B는 기타정당, C는 무소속을 의미

2. 누가 출마하였나?

지역주의적 당파성이 매우 강하여 특정 연고정당의 후보자들이 압도적인 당선율을 보이는 경우, 후보자들의 선거경쟁률은 낮아질 것으로 예상된다. 왜냐하면, 비연고정당 출마자들의 선거패배가 기정사실화되어, 비연고정당들은 후보자를 모집·배출하는 데 상당한 난관에 봉착할 가능성이 높기 때문이다. 반면에, 지역주의적 당파성이 완화 혹은 약화될 경우, 비연고정당들은 상대적으로 용이하게 후보자를 배출할 수 있으며, 그 결과 선거경쟁률은 높아질 것으로 예상된다. 이러한 논리적 유추를 염두에 두고, 호남지역의 역대 지방선거에서 후보경쟁률의 추이를 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 2〉는 호남지역 역대 지방선거에서 선거유형별로 후보경쟁률의 추이를 나타낸 것이다. 전체적으로, 광역단체장 선거의 경우를 제외하면, 역대 지방선거의 후보경쟁률 변화 추이는 대체로 비슷한 양상을 띠고 있다. 즉 1회 지방선거에서의 후보경쟁률은 2회 지방선거에서 급격히 하락하고, 3회 지방선거에서 약간 상승하여 4회 지방선거에서 최고점에 이른 후, 5회 지방선거에서 다시 하락하는 양상을 보인다. 이러한 패턴은 선거구도와 어느 정도 관련이 있는 것으로 보여진다.

〈그림 2〉 호남지역 지방선거의 후보경쟁률 추이



1회 지방선거(1995년)는 14대 대선(1992년 12월)에서 실패한 DJ가 정계에 복귀하기 직전에 치러진 선거였다. 그러나 2회 지방선거(1998년 6월)는, 1회 지방선거 직후 정계에 복귀한 DJ가 1995년 9월 '새정치국민회의'를 창당하고, 제15대 총선(1996년 4월)과 제15대 대선(1997년 12월)을 거치면서 호남 유권자들의 지역주의적 당파성이 정점에 이르던 시기에 치러졌다.³⁾ 뿐만 아니라, 당시 선거구도는 여당(국민회의)의 '경제위기 극복론'(IMF 경제위기의 극복을 위해 정부·여당에 힘을 실어 주어야 한다)과, 야당(한나라당)의 'DJP 연대의 독주 견제론'이 대결하는 국면이었다. 이러한 선거구도하에서 호남지역에서는 'DJ 지지론'이 어느 때보다 높았고, 그 결과 후보경쟁률은 상대적으로 낮아질 수밖에 없었던 것으로 보인다.

3회 지방선거(2002년 6월)는 DJ정권 말기에 치러진 선거로, 16대 대선(2002년 12월)의 전초전의 양상을 보였다. 그러나 선거구도는 DJ 아들 관련 비리 및 각종 게이트를 쟁점으로 부각시키는 한나라당의 '부패정권 심판론'과, 한나라당과 이회창 후보를 겨냥한 민주당의 '원조부패론'이 대결하는 국면으로 이어지면서, 민주당에 대한 호남 유권자들의 충성심이 상대적으로 완화되었던 시기였다. 또한 제4회 지방선거(2006년 5월)는 2002년 15대 대통령 임기 만료에 따른 DJ의 정치적 은퇴와 2003년 민주당과 열린우리당의 분당을 계기로 호남인의 심리적 당파성이 (i) '지역 정치지도자에 대한 충성심'과, (ii) '지역을 대표하는 정당에 대한 충성심'으로 이원화되는 가운데 치러진 선거였다. 즉 두 개의 연고정당(열린우리당과 민주당)이 경쟁하면서, 호남인의 지역주의적 당파성이 다소 혼란을 겪었던 시기였다. 이러한 상황은 비연고정당들의 후보자 배출 동기를 강화시켜, 제3회와 4회 지방선거의 선거경쟁률 제고에 기여하였던 것으로 보인다. 하지만, 제5회 지방선거(2010년 6월)는 새천년민주당과 열린우리당이 하나의 연고정당(민주당)으로 통합(2007년 8월)된 가운데 치러진 선거로, '지역을 대표하는 정당으로서 민주당'에 대한 호남인의 충성심이 다시 발

3) 실제로, DJ의 호남지역 득표율은 14대 대선(1992년)의 91.9%에서 15대 대선(1997년)의 94.4%로 상승하였고, 민주당의 호남지역 득표율은 14대 총선(1992년)의 62.1%에서 15대 총선(1996년)의 71.6%로 상승하였다.

현되던 시기였다. 그 결과, 후보경쟁률은 다소 떨어지는 모습을 보인 것으로 파악된다.

하지만 광역단체장 선거의 후보경쟁률 추이는 여타 선거유형(기초단체장, 광역의원, 기초의원)의 그것과 약간 다른 패턴을 보이고 있다. 즉 광역단체장 선거의 후보경쟁률은 제2회 지방선거를 전환점으로 3회와 4회 지방선거는 물론이고, 오직 하나의 지역 연고정당만이 존재했던 5회 지방선거에서도 5:1의 높은 후보경쟁률이 지속되었다. 이는 기본적으로 지방선거에 있어서 광역단체

〈표 3〉 정당별 정원수 대비 후보자 비율

구분		1회		2회		3회		4회		5회	
		A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)	A	B(%)
광역 단체장	민주당	3	100	3	100	3	100	3	100	3	100
	한나라당	3	100	0	0	3	100	3	100	3	100
	민노당	-	-	-	-	0	0	3	100	3	100
	열린우리당	-	-	-	-	-	-	3	100	-	-
	기타정당	0	0	0	0	0	0	0	0	6	200
	무소속	0	0	1	33.3	7	233	0	0	0	0
기초 단체장	민주당	43	100	41	100	41	100	40	98	41	100
	한나라당	31	72	1	2	6	15	8	20	7	17
	민노당	-	-	-	-	0	0	12	29	7	17
	열린우리당	-	-	-	-	-	-	35	85	-	-
	기타정당	3	7	3	7	4	9.8	4	10	9	22
	무소속	81	188	43	105	86	210	52	127	65	159
광역 의원	민주당	142	99.3	98	100	93	99	94	97.9	104	100
	한나라당	119	83.2	42	42.9	42	44.7	7	7.3	1	1.0
	민노당	-	-	-	-	8	8.5	14	14.6	11	10.6
	열린우리당	-	-	-	-	-	-	87	90.6	-	-
	기타정당	0	0	25	25.5	5	5.3	0	0	15	14.4
	무소속	122	85.3	63	64.3	133	141	99	103	102	98
기초 의원	민주당	-	-	-	-	-	-	423	95.5	440	99.3
	한나라당	-	-	-	-	-	-	8	1.8	11	2.5
	민노당	-	-	-	-	-	-	67	15.1	50	11.3
	열린우리당	-	-	-	-	-	-	337	76.1	-	-
	기타정당	-	-	-	-	-	-	8	1.8	54	12.2
	무소속	-	-	-	-	-	-	522	118	491	111

참고: A는 민주당, B는 기타정당, C는 무소속을 의미

장 선거의 상대적 중요성에서 비롯된 것으로 보인다. 즉 기존 정당(한나라당, 민노당)을 포함하여 신생정당(진보신당, 국민참여당, 평민당)들에게도 광역단체장 선거는 정치적 상징성을 지니고 있을 뿐만 아니라, 출마자들에게도 자신의 정치적 인지도를 쉽게 제고시킬 수 있는 기회이기 때문이다. 예컨대, 한나라당의 경우, ‘영남당’이라는 지역당 이미지를 탈피하고 ‘전국정당’의 상징성을 유지하고자 하는 정치적 동기가 강하게 작동하였기 때문으로 보인다. 특히, 제5회 지방선거는 한나라당이 집권당인 상황에서 치러졌기 때문에, 지역 정치인들에게도 한나라당의 광역단체장 후보직은 상당한 매력을 지닌 것이었다. 즉 선거에 실패하더라도 의미 있는 득표를 할 경우, 한나라당 광역단체장 후보는 청와대나 정부부처, 공공기관 등 중앙 무대에 진출·활약할 수 있는 일종의 정치적 신분상승의 기회로 인식되었기 때문이다.

〈표 3〉은 지역주의적 당파성이 강한 호남지역에서, 선거구도의 변화에 따른 각 정당들의 후보배출률에 어떻게 차별적으로 반영되고 있는지를 보여 준다. 첫째, 연고정당인 민주당은 모든 유형의 지방선거에서 거의 100%에 가까운 후보배출률(정수 대비 후보자 비율)을 보이고 있다. 또한 무소속 후보자들의 평균 선거출마율은 광역단체장 선거의 53%를 제외하면, 거의 100%를 상회(기초단체장선거 158%, 광역의원선거 98%, 기초의원선거 115%)한다. 하지만, 지역주의적 당파성이 정점에 달했던 2회 지방선거의 경우에, 무소속의 선거출마율은 각각 105%(기초단체장선거)와 63%(광역의원선거)로 역대 최저치를 기록하였다.

둘째, 광역단체장 선거를 제외하면, 한나라당의 후보배출률은 매우 저조하며, 일부 선거에서는 한나라당의 후보배출률은 날이 갈수록 낮아지는 양상을 보인다. 광역단체장 선거의 경우, 지역주의적 당파성이 매우 높았던 2회 선거(한나라당 후보 부재)를 빼면, 한나라당은 역대 광역단체장 선거에 100%의 후보배출률을 보였다. 이에 비해, 기초단체장, 광역 및 기초의원 선거의 경우 후보배출률은 기타정당의 수준과 유사하거나 낮은 현상을 보인다. 구체적으로, 기초단체장 선거의 경우 1회에 72%, 2회에 2%, 3회에 15%, 4회에 20%, 그리고 5회엔 17%를 기록하였다. 광역의원 선거의 경우, 한나라당은 1회 지방선거에서 광역의원 정수 대비 83%에 달하는 후보자를 배출하였으나, 2회에 43%와 3

회에 45%로 낮아졌으며, 4회(7%)를 전환점으로 5회에는 1%를 기록하여 후보 배출률이 급격히 낮아졌다. 또한 4회 선거부터 정당공천제가 허용된 기초의원 선거의 경우, 한나라당의 후보배출률은 겨우 1.8%(4회)와 2.5%(5회)에 불과하였다. 이렇듯 광역단체장 선거의 후보배출률에 비해, 기초단체장과 지방의원 선거의 그것은 현저하게 낮은 이유는 선거패배가 확실시되는 상황에서 출마가 무의미하다고 판단한 한나라당 당원과 지지자들이 후보 공천신청을 하지 않기 때문이기도 하지만, 기초단체장과 지방의원 후보직은 광역단체장 후보직에 비해 상대적으로 중앙정치 무대로의 진출 기회를 얻을 확률이 매우 낮기 때문이다. 그 결과, 한나라당 당원 및 지지자들의 선거 출마 동기는 매우 빈약할 수밖에 없으며, 때문에 한나라당의 후보배출률이 상대적으로 낮은 것으로 보인다.

셋째, 3회 지방선거부터 선거에 참여한 민노당의 후보배출률은 시간이 갈수록 한나라당의 선거배출률을 능가하고 있다. 구체적으로, 민노당은 4회 지방선거부터 광역단체장 후보를 100% 배출하였으며, 기초단체장 후보의 경우 평균 23%를 배출하였다. 또한 광역의원 후보의 경우, 의원 정수 대비 후보배출률은 3회에 8.5%, 4회에 14.6%, 그리고 5회에 10%를 기록하였으며, 기초의원 후보의 경우, 4회에 15.1% 그리고 5회에 11.3%를 기록하였다. 이러한 수치는 4회와 5회의 한나라당의 수치를 능가하는 것이다. 이처럼 민노당의 꾸준한 후보배출은 민노당의 대중정당(mass party)적 성격과 관련이 있는 것으로 보아진다.

3. 얼마나 득표하였나?

1) 선거유형과 정당별 득표율

역대 지방선거에서 정당별 득표율의 변화 추이를 선거유형별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 광역단체장 후보들의 득표율을 보면(〈표 4〉 참조), 민주당 후보들의 평균득표율은 1회(76.8%)와 2회(89.1%)에서 압도적인 현상을 보이다가, 3회에서 59.7%, 4회에서 51.7%로 하락하였고, 최근 5회에서 64.6%로 득표율이 약간 회복되는 모양새를 보이고 있다. 특히 2회 지방선거 이후 민주당의

〈표 4〉 광역단체장 후보의 정당별 평균득표율 추이

구분	1회	2회	3회	4회	5회
민주당	76.8	89.1	59.7	51.9	64.6
한나라당	23.2	—	8.2	5.9	15.3
민노당	—	—	2.5	8.4	8.3
열린우리당	—	—	—	33.8	—
기타정당	—	—	—	—	11.8
무소속	—	10.9	29.6	—	—
합계	100	100	100	100	100

득표율 하향세는 민노당과 한나라당 후보들의 득표율 상승세로 이어지는 현상을 보이고 있다. 구체적으로, 민노당은 3회 지방선거에서 2.5%, 4회 지방선거에서 8.4%, 그리고 5회 지방선거에서 8.3%의 득표율을 획득하였다. 또한 2회 지방선거에서는 후보자를 내지 않았던 한나라당의 경우, 3회와 4회 지방선거에서 한 자릿수 득표율(8.2%와 5.9%)을 획득하였고, 5회 지방선거에서는 두 자릿수(15.3%)를 획득하여 득표율이 급격히 상승하는 모습을 보였다. 이 같은 민노당 및 한나라당 후보의 득표율 증가는 정책비전과 인간됨 등 후보자의 자질과 관련이 깊다. 평소 민노당 후보들은 활발한 지구당 활동을 통해 꾸준히 인지도를 높여 온 것으로 알려져 있으며, ‘생활정치’를 통해 타 후보들의 차별성을 갖춘 것으로 평가되어 왔다. 또한 5회 선거에서 한나라당 광역단체장 후보들의 선전 역시 후보자 요인에 기인된 것으로 평가되는데, 그들은 선거운동이 본격적으로 진행되는 과정에서 많은 지역 유권자들로부터 “이명박 대통령의 최측근들”로 “호남발전을 견인할 인물”이며, “진솔”하고 “진정성”있는 후보라는 평판을 받았다(전남일보 2010/06/04).

둘째, 기초단체장 선거에서도 민주당 후보의 득표율은 여전히 1위를 유지하고 있다. 그러나 광역단체장 선거와 달리, 기초단체장의 득표율 추이는 몇 가지 점에서 약간 다른 양상을 보인다(〈표 5〉 참조). 우선 60%대를 기록하던 1회(62.7%)와 2회(68%)의 민주당 후보의 득표율이 3회에서 51%로 하락하였고, 급기야 4회(42.7%)와 5회(48.4%)에서는 40%대로 감소하였다. 이에 비해, 4회 지방선거부터 출마자를 낸 민노당은 5.6%(4회)에서 6.6%(5회)로 득표율이 약간

〈표 5〉 기초단체장 후보의 정당별 평균득표율 추이

구분	1회	2회	3회	4회	5회
민주당	62.7	68	51	42.7	48.4
한나라당	16.5	0.3	0.8	1.2	1.7
민노당	—	—	—	5.6	6.6
열린우리당	—	—	—	32.2	—
기타정당 및 무소속	20.8	31.7	48.2	18.3	43.2
합 계	100	100	100	100	100

상승하였으며, 기타정당 및 무소속 후보들의 득표율은 1회(20.8%), 2회(31.7%), 3회(48.2%), 4회(18.3%), 5회(48.4%)를 기록하여 전체적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 반면, 한나라당은 1회 지방선거에서 두 자릿수 득표율(16.5%)을 기록한 이래, 이후 4차례의 지방선거에서 겨우 0.3~1.7%의 득표율을 획득하는 데 그치고 있다. 한나라당의 낮은 득표율은 기본적으로 호남 유권자들의 당파성에서 기인하는 것으로 판단되나, 더불어 선거경쟁력이 매우 낮은 함량 미달의 후보자들이 출마한 탓도 있다.

셋째, 광역의원 선거의 득표율을 보면(〈표 6〉참조), 민주당 후보들의 평균 득표율은 1회 지방선거에서 66%이던 것이 2회에서 70.4%로 상승하였지만, 3회 지방선거에서는 59.5% 그리고 열린우리당과 민주당이 경쟁한 4회에서는 47.2%로 하락하였고, 5회에서는 57.5%로 약간 상승하는 양상을 보였다. 주목할 점은 민주당 후보들의 평균득표율 하향세가 한나라당 후보들의 평균득표율의 상향세로 이어지지 않고, 무소속 후보들과 민노당 후보들의 평균득표율 상승세로 이어지고 있다는 것이다. 구체적으로 보면, 무소속 후보들의 평균득표율은 (열린우리당과 민주당이 경쟁한) 제4회 지방선거를 제외하면 꾸준히 상승하는 모습을 보였는데, 1회에서 16.5%, 2회에서 19.3%, 4회에서 14%, 그리고 5회에서 33.7%를 기록하였다. 또한, 민노당의 평균득표율은 3회에 2.8%, 4회에 3.9%, 그리고 5회에 4.6%를 기록하였다. 이에 비해, 한나라당의 평균득표율은 1회에 17.5%이던 것이 2회에 4.8%로 급격히 하락하였고, 3회에는 4.5%, 4회에는 0.6%, 그리고 5회에는 0.03%로 거의 0%에 가까운 수치를 보이고 있다.

〈표 6〉 광역의원 후보(지역구)의 정당별 평균득표율 추이

구분	1회	2회	3회	4회	5회
민주당	66	70.4	59.5	47.2	57.5
한나라당	17.5	4.8	4.5	0.6	0
민노당	-	-	2.8	3.9	4.6
열린우리당	-	-	-	34.3	-
기타정당	-	5.5	0.5	-	4.2
무소속	16.5	19.3	32.7	14	33.7
합계	100	100	100	100	100

이러한 한나라당의 득표율 하락은 자당 후보의 배출률 저하와 관련이 있는 것으로 보인다. 앞에서 제시된 〈표 3〉에 의하면, 한나라당의 후보배출률은 1회에 88.2%(119명), 2회에 42.9%(42명), 3회에 44.7%(42명), 4회에 7.3%(7명), 5회에 1명(1%)으로 시간이 갈수록 급격히 하락하는 양상을 보였다. 이는 결국 한나라당에 대한 지역유권자들의 거부감이 상당한 수준임을 짐작케 하는 대목이다.

넷째, 기초의원 선거의 경우, 민주당의 평균득표율은 약간 상승하는 추세를 보이고 있다(〈표 7〉 참조). 구체적으로, 4회 선거의 경우, 민주당(40.7%)과 열린우리당(30.3%)이 호남 유권자의 표를 양분하였다. 그러나 민주당이 유일한 호남 연고정당이었던 5회 선거에서 민주당의 득표율은 56.2%로 다소 상승하였다. 하지만 5회 지방선거에서 민주당의 득표율 상승은, 역대 광역의원선거에서 민주당의 득표율 추이를 기준으로 살펴볼 때, 내용적으로 하향세에 있다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 한나라당의 평균득표율은 4회와 5회 각각 0.2%와 0.4%에 그쳐, 광역의원선거에서처럼 매우 저조한 수치를 보였다. 이는 지역유권자들의 한나라당에 대한 거부감이 반영된 것으로, 한나라당의 후보배출률은 4회에 1.8%(8명), 5회에 2.5%(11명)에 불과하였다. 이에 비해, 무소속 후보

〈표 7〉 기초의원 후보(지역구)의 정당별 평균득표율 추이

구분	민주당	한나라당	민노당	열린우리당	기타정당	무소속	합계
4회	40.7	0.2	6.9	30.3	0.2	21.7	100
5회	56.2	0.4	8	-	4.8	30.6	100

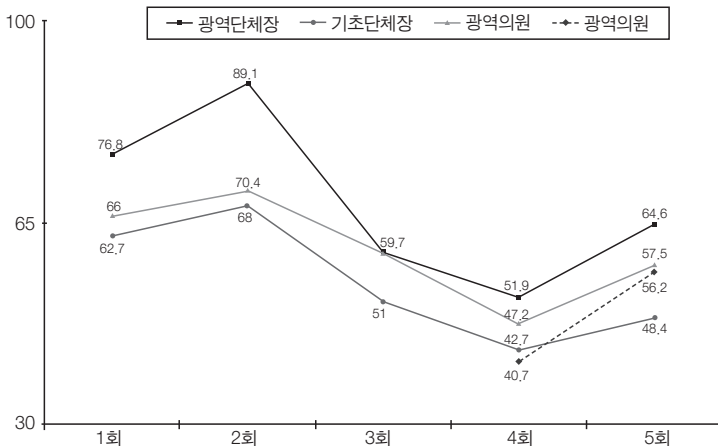
들의 평균득표율은 21.7%(4회)에서 30.6%(5회)로 상승하였고, 민노당의 평균 득표율도 6.9%(4회)에서 8%(5회)로 증가하였다.

요약하면, 모든 유형의 지방선거에서 민주당 득표율의 전반적 하향세에도 불구하고, 한나라당의 득표율이 여전히 저조한 것은 한나라당에 대한 지역민의 거부감이 여전히 강함을 보여준다. 즉 민주당에 대한 지역민의 맹목적 지지는 점차 약화되고 있으나, 이러한 선거지형의 변화가 곧바로 한나라당에 대한 지지로 이어지기보다는 민노당이나 무소속 후보자에 대한 지지로 나타나고 있는 것이다.

2) 민주당 득표율의 변화 및 하락의 배경

먼저 민주당 득표율의 변화는(〈그림 3〉 참조), 선거유형과 관계없이, 2회 지방선거에서 최고점에 이른 후, 3회를 거쳐 4회에 최저점을 기록하고, 5회에는 대체로 3회 지방선거의 득표율 수준으로 회복되는 양상을 보인다. 이러한 득표율 변화의 추이는, 앞서 살펴 본 후보경쟁률의 경우처럼, 선거구도의 변화와 밀접한 관련성을 지닌 것으로 파악된다. 즉 민주당 후보들은 1회보다 2회에서 보다 많은 득표율을 얻었는데, 이는 2회 지방선거가 1997년 12월의 DJ의 대선

〈그림 3〉 역대 지방선거에서 민주당 득표율의 추이



승리 직후 지역민의 당파성이 크게 고양되었던 시기에 치러졌기 때문이다. 그리고, 3회 지방선거는 DJ의 대통령 퇴임 직전 치러진 선거로, 민주당에 대한 지역민의 충성심이 상대적으로 완화된 시기와 일치한다. 또한 4회 선거는 열린우리당과 민주당이 치열하게 경쟁한 시기와 일치하고, 5회 선거는 민주당이 유일한 연고정당으로 복귀한 후 치러진 선거이다. 이러한 현상은 선거구도가 지역주의적 당파성에 일정한 영향을 미치고 있음을 시사한다.

또한 역대 지방선거에서 민주당 득표율의 하락세는 지역유권자들의 의식변화와 관련이 있는 것으로 보인다. <표 8>은 중앙선거관리위원회가 실시한 ‘선거후 유권자 의식조사(post-election survey)’ 결과로써, “지지후보를 결정시 어떤 점을 가장 많이 고려하셨습니까?”라는 질문에 호남지역 유권자의 응답 내용이다.⁴⁾

이에 의하면, 후보자의 정당 소속을 보고 투표선택을 하는 ‘정당투표(1회의 41.1%에서 2회의 19.7%, 3회의 14.8%, 4회 24.5%, 5회의 6.8%로 감소)’는 전반적으로 줄었고, 대신 후보자 개인의 도덕성·능력·경력 등을 보고 투표선택을 하는 ‘인물투표(1회의 35.5%에서 2회의 48.5%, 3회의 49.3%, 4회 54.1%, 5회의 51.4%로 증가)’는 늘어난 것으로 조사되었다. 즉 15년의 세월(1995~2010

<표 8> 역대 지방선거에서 호남 유권자의 지지후보 결정시 고려 사항

구분	1회	2회	3회	4회	5회
정당 소속	41.1%	19.7%	14.8%	24.5%	6.8%
정책 및 공약	10.1%	26.5%	11.7%	6.1%	28.2%
인물 및 경력	35.5%	48.5%	49.3%	56.1%	51.4%
주위의 권유 및 평가	5.4%	—	8.6%	7.1%	3.4%
기 타	7.9%	5.3%	15.6%	6.2%	10.2%
합 계	100%	100%	100%	100%	100%

출처: 중앙선거관리위원회, 1996, 1998, 2002, 2006, 2010, 『유권자 의식조사』

4) 중앙선거관리위원회의 ‘유권자 의식조사’의 응답 항목이 조사 때마다 약간씩 다르기 때문에, 공통된 응답 항목을 중심으로 <표 8>을 작성하였음. <표 8>에서 ‘—’ 표시는 응답 항목에서 빠져 있음을 의미함.

년)이 지나면서, 호남 유권자의 투표선택 기준으로써 ‘후보자의 연고정당(민주당) 소속 여부’의 중요성은 점차 줄어드는 추세에 있으며, 반면 ‘후보자 개인의 능력과 도덕성’이 투표결정의 중요 요인으로 등장하고 있음을 시사한다.

그러나 지역 유권자들의 변화 속도는 매우 느린 것으로 보인다. 즉 민주당 후보들의 득표율 하향세에도 불구하고, 민주당이 여전히 높은 당선율을 유지하는 것은 (i)호남 유권자들의 지역주의적 투표행태가 매우 느린 속도로 완화되고는 있으나, (ii)아직도 지역주의에 기초한 투표행태가 지배적임을 뜻한다. 그 최종적 결과는 민주당 후보자들에 대한 호남 유권자들의 지지율의 하락이다. <표 9>의 ‘A·B’는 ‘민주당의 득표율(A)’과 ‘지역별 투표참여율(B)’을 곱한 것으로, 민주당 후보자들에 대한 전체 유권자 지지율을 의미한다. 이 표를 보면, 민주당 소속 광역단체장 당선자들의 전체 유권자 지지율의 평균값은 54.9%(1회)에서 50.8%(2회), 32.4%(3회), 31.4%(4회), 37.3%(5회)로 전체적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 또한 기초단체장 당선자들의 경우, 유권자 지지율의 평균값은 44.8%(1회)에서 38.8%(2회), 27.7%(3회), 24.0%(4회), 28.0%(5회)로 역시 내림세를 보이고 있다. 이는 투표율 하락과 민주당 후보에

<표 9> 광역 및 기초단체장 당선자의 득표율, 투표율, 유권자 대비 지지율

구분		1회			2회			3회			4회			5회		
		A	B	A·B	A	B	A·B	A	B	A·B	A	B	A·B	A	B	A·B
광역 단체 장	광주	89.7	64.8	58.1	67.2	45.1	30.3	46.8	42.3	19.8	51.6	46.3	23.9	56.7	49.8	28.2
	전북	67.2	73.7	49.5	100	57.8	57.8	74.6	55.0	41.0	48.1	57.9	27.8	68.7	59.3	40.7
	전남	73.5	76.1	55.9	100	68.2	68.2	57.8	65.6	37.9	67.7	64.3	43.5	68.3	64.3	43.9
	평균	76.8	71.5	54.9	89.1	57.0	50.8	59.7	54.3	32.4	55.8	56.2	31.4	64.6	57.8	37.3
기초 단체 장	광주	83.0	64.8	53.8	91.7	45.1	41.3	60.6	42.3	25.6	47.1	46.3	21.8	55.6	49.8	27.7
	전북	54.7	73.7	40.3	56.0	57.8	32.4	44.0	55.0	24.2	31.8	57.9	18.4	43.7	59.3	25.9
	전남	50.5	76.1	38.4	56.4	68.2	38.5	48.5	65.6	31.8	49.1	64.3	31.6	46.0	64.3	29.6
	평균	62.7	71.5	44.8	68.0	57.0	38.8	51.0	54.3	27.7	42.7	56.2	24.0	48.4	57.8	28.0

참고: A(민주당 득표율), B(투표율), C(=A x B, 유권자 대비 지지율); 기초단체장 선거의 지역별 투표율은 광역단체장의 투표율을 준용하였으며, 민주당 출신 기초단체장 당선자의 득표율은 민주당 후보자들의 득표율을 준용함

〈표 10〉 광역의원선거에서 집권정당의 의석률과 득표율

구 분	1회				2회				3회				4회				5회			
	A	B	A-B	1당	A	B	A-B	1당	A	B	A-B	1당	A	B	A-B	1당	A	B	A-B	1당
광 주	100	82.3	17.7	민 주	100	84.1	15.9	민 주	100	65.5	34.5	민 주	100	50.3	49.7	민 주	94.7	56.4	38.3	민 주
전 북	94.2	60.6	33.6	민 주	94.1	65.4	28.7	민 주	84.4	54.3	30.1	민 주	58.8	43.2	15.6	열 우	97.1	60.5	36.6	민 주
전 남	91.2	55.1	36.1	민 주	84.0	61.7	22.3	민 주	95.7	58.7	37.0	민 주	93.5	52.4	41.1	민 주	88.2	55.7	32.5	민 주
평 균	95.1	66.0	29.1		92.7	70.4	22.3		93.4	59.5	33.9		84.1	48.6	35.5		93.3	57.5	35.8	

참고: A는 제1당의 의석율을, B는 제1당의 득표율을 의미함

대한 득표율 저하가 맞물려 당선자의 대표성이 약화되는 현상이 야기되고 있음을 보여준다.

이러한 현상은 광역의원선거에서도 나타나고 있다. 즉 민주당 득표율의 하향세에도 불구하고, 민주당은 여전히 높은 의석점유율을 유지하는 현상을 보이고 있다(〈표 10〉 참조). 예컨대, 두 연고 정당이 경쟁한 4회 지방선거를 제외하면 광역의회에서 민주당 의석점유율은 평균 90%대를 유지하였다. 그러나 민주당 득표율은 1회와 2회 지방선거에서 66%와 70.4%를 기록하였던 것이 3회 예선 59.5%, 5회에선 57.5%로 하락하였다. 의석점유율(A)과 득표율(B)의 차이가 커지는 것은 호남 유권자들의 지역주의적 투표행태가 매우 완만하게 감소되고 있으나, 그 변화 속도가 타당 후보들의 당선으로 이어질 만큼 빠르지 않음을 의미한다.

IV. 민주당 일당 지배체제의 지속

〈표 11〉과 〈표 12〉는 각각 호남지역의 광역 및 기초지방정부 수준에서 어느 정당이 집행부와 입법부를 지배하고 있는가를 분석하기 위해 작성되었다. 이에 의하면, 호남지역의 지방선거에 있어서 민주당 득표율의 하향세에도 불구하고, 역대 지방선거에서 민주당이 단점정부를 구성하는(집행부와 입법부의 지배) 현상이 지배적임을 보여준다.

먼저 광역 수준에서 볼 때, 민주당 중심 단점정부가 압도적이다. 예외적인 사례는 4회 지방선거 직후 등장한 전북의 열린우리당 중심의 단점정부이다.⁵⁾ 하지만 이 같은 현상은 일시적인 것으로, 5회 지방선거에서는 광주, 전북, 전남 등 모든 호남지역에서 민주당 지배의 단점정부가 재탄생하였다. 4회 전북지역의 경우를 제외하면, 역대 광역의회에서 민주당의 평균 의석점유율(지역구의원)은 90%를 상회하여, 광역 수준에서 민주당의 독점현상은 여전히 높은 수준임을 보여 준다.

또한 민주당의 광역의회 독점현상은, ‘정당투표제’ 도입에 따른 비례대표의원의 선출에도 불구하고, 여전히 지속되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 광역의원선거에 정당투표제도가 도입된 시기는 제3회 지방선거(2002년)이다. 당시 정당투표제도 도입의 기본 취지 가운데 하나는 소수정당의 의회 진입의 기회를 확대하는 것이었다. 이러한 맥락에서 정당투표제 도입이 민주당의 의석점유율에 미친 영향을 살펴보면, 제도도입 이전인 1회와 2회는 평균 2.1%의 의석점유율 완화효과를 보였으나, 제도도입 이후인 3·4·5회는 평균 3.7%의 완화효과를 나타내, 선거제도 변경이 민주당의 의석점유율을 미세하게 완화시켰음을 보여준다. 그러나 비례대표의원의 규모가 10%에 불과한 까닭에 소수당 후보의 의회진입에 크게 도움을 주지 못하였고, 그 결과 정당투표제의 도입이

5) 당시 전북지역에서 열린우리당과 민주당의 치열한 2파전의 결과, 열린우리당이 58.8%의 의석점유율로 승리하였고, 광역단체장 선거에서도 48.1%의 득표율을 획득한 열린우리당 후보가 36.5%의 득표율에 그친 민주당 후보를 누리고 승리하여, 열린우리당 중심의 단점정부가 구성되었다.

〈표 11〉 광역지방정부 수준에서 민주당의 독점현상: 의석점유율 및 단점·분점의 추이

구분		1회	2회	3회	4회	5회
광주	제1당	민주당	민주당	민주당	민주당	민주당
	지역구 의석점유율 (비례대표 포함)	100% (96.2%)	100% (94.1%)	100% (94.7%)	100% (94.7%)	94.7% (90.9%)
	단점 vs. 분점	단점	단점	단점	단점	단점
전북	제1당	민주당	민주당	민주당	열린우리당	민주당
	지역구 의석점유율 (비례대표 포함)	94.2% (91.4%)	84.5% (89.5%)	84.3% (80.5%)	58.8% (57.9%)	97.1% (92.1%)
	단점 vs. 분점	단점	단점	단점	단점	단점
전남	제1당	민주당	민주당	민주당	민주당	민주당
	지역구 의석점유율 (비례대표 포함)	91.2% (88%)	84% (81.8%)	95.7% (92.1%)	93.5% (90.2%)	88.2% (86%)
	단점 vs. 분점	단점	단점	단점	단점	단점
전체	지역구 의석점유율 (비례대표 포함)	95.1% (91.9%)	89.5% (88.5%)	93.3% (89.1%)	84.1% (80.9%)	93.3% (89.7%)
	단점 vs. 분점	단점	단점	단점	단점	단점

민주당의 의회독점을 완화시키지는 못하였다(〈표 11〉 참조).

〈표 12〉에 의하면, 광역의회의 민주당 의석점유율에 비해 기초의회에서 민주당 의석점유율은 다소 완화된 양상을 보이고 있다. 즉 기초의회에서 제1당의 의석점유율(60~70%)은 광역의회(90%대)에 비해 훨씬 낮다. 또한 광역지방정부 수준에 비해, 기초자치단체 수준에서 분점정부의 출현 빈도가 상대적으로 높다. 즉 기초단체장과 기초의회 제1당(지역구+비례대표)의 정당소속이 상이한 분점정부가 4회에 10곳, 그리고 5회에선 2곳이다. 그리고 단체장이 무소속인 관계로, 단점 및 분점 여부를 판정할 수 없는 곳이 4회에 12곳, 5회에 9곳이 존재한다. 이렇듯 기초자치단체 수준에서 민주당의 독점현상이 약간 완화된 형태로 나타나는 것은 (i)당내의 공천경쟁에서 불만이 있거나 불리하다고 판단한 지역의 유력자들이 무소속으로 출마하는 경우가 상대적으로 빈번하고, (ii)지역구의 규모가 상대적으로 작아 후보자 개인적 네트워크를 이용한 ‘동원투표’가 용이하기 때문이다.

하지만, 4회와 5회의 선거결과를 비교하면, 기초자치단체 수준에서 민주당

〈표 12〉 기초지방정부 수준에서 민주당의 독점현상: 의석점유율 및 단점·분점의 추이

구분		4회		5회	
		지역구 의원	비례대표 포함	지역구 의원	비례대표 포함
광주 (총5)	단점 기초정부의 수 (제1당의 평균 의석점유율)	5(59.6%)	5(59.4%)	4(76.6%)	4(74.5%)
	분점 기초정부의 수	0	0	0	0
	기타(단체장이 무소속)	0	0	1	1
전북 (총 14)	단점 기초정부의 수 (제1당의 평균 의석점유율)	4(54.9%)	4(64.1%)	11(69.1%)	11(71.1%)
	분점 기초정부의 수	5	5	2	2
	기타(단체장이 무소속)	5	5	1	1
전남 (총 22)	단점 기초정부의 수 (제1당의 평균 의석점유율)	10(57.3%)	10(64.1%)	14(71.5%)	15(68.0%)
	분점 기초정부의 수	5	5	1	0
	기타(단체장이 무소속)	7	7	7	7
전체 (총 41)	단점 기초정부의 수 (제1당의 평균 의석점유율)	19(57.3%)	19(62.5%)	29(72.5%)	30(71.2%)
	분점 기초정부의 수	10	10	3	2
	기타(단체장이 무소속)	12	12	9	9

중심의 단점정부의 수가 다소 증가된 모습을 보인다. 즉 단점정부의 수는 19곳(4회)에서 30곳(5회)으로 증가한 반면, 분점정부의 수는 10곳(4회)에서 2곳(5회)으로, 기타는 12곳(4회)에서 9곳(5회)으로 줄어들었다. 이러한 현상은 4회 지방선거에서 두 연고정당(민주당과 열린우리당)이 경쟁하였으나, 5회 지방선거에서는 민주당이 유일한 연고정당이었기 때문이다.

또한 기초지방의원 선거에서도 ‘정당투표제’ 도입에 따른 비례대표제도가 민주당의 기초의회 독점현상을 완화하는 데 전혀 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 〈표 12〉에 의하면, 4회의 경우, 비례대표제도가 오히려 민주당 의석점유율을 5.2% 상승시키는 효과를 초래한 것으로 나타났다. 이에 비해, 5회의 경우는 비례대표제도가 민주당 의석점유율을 1.3% 감소시키는 효과를 가져온 것으로 분석되었다.

요약하면, 민주당의 독점현상은 기초자치단체 수준보다 광역자치단체 수준에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 그리고 민주당 득표율의 하락세에도 불구하고, 그리고 정당투표제도의 도입에도 불구하고, 광역자치단체 및 기초자치단체 수준 모두에서 민주당 지배의 단점정부의 빈도는 줄어들지 않고 있다.

V. 요약 및 결론

민주당의 호남지역 독점현상은 지속되고 있다. 여전히 모든 유형의 지방선거에서 민주당 후보들의 당선율은 타 후보들을 압도하고 있으며, 민주당이 지방정부를 독점하고 있다. 그간 호남지역의 민주당 일당지배체제는 적지 않은 폐단을 낳았던 것으로 평가되고 있다. 일당지배는 단체장에 대한 의회의 견제능력을 심각하게 훼손하였고, 그 결과 단체장과 지방의원에 의한 부정부패로까지 이어진 사건이 적지 않았다.

다른 한편, 호남 유권자들의 한나라당에 대한 거부감은 여전한 것으로 나타났다. 제1회 지방선거에서 전남 광양시 제2선거구에서 민자당 후보가 도의원에 당선된 사례를 제외하면, 이후 한나라당 후보가 모든 유형의 지방선거에서 당선된 사례는 한 건도 없었다. 뿐만 아니라, 한나라당은 지방선거에서 후보자들을 구하는 데에도 상당한 어려움을 겪어 왔다. 즉 광역단체장 후보의 경우를 제외하면, 최근 지방선거(4~5회)에서 한나라당의 후보배출률은 기초단체장 선거의 경우 평균 18.5%, 광역의원 선거의 경우 평균 4.2%, 그리고 기초의원 선거의 경우 평균 2.2%에 불과하였다.

그러나 내면적으로 변화의 조짐들이 나타나고 있다. 민주당의 득표율이 서서히 하락하고 있는 가운데, 기초단체장 선거에서 무소속 후보가 당선되는 현상이 빈번하게 발생하고 있으며, 지방의원 선거에서 민노당의 진출이 점증하고 있다. 이는, ‘민주당 막대기만 꽂아도 당선된다’는 말이 회자될 정도로 지역주의적 투표선택이 극심했던 과거에 비춰보면, 상당한 변화임에 틀림없다. 실

제로, 광주·전남지역 유권자를 대상으로 실시한 한 최근 여론조사에 의하면, “지방선거 투표 때 후보자의 정당을 어느 정도 중요한 요소로 볼 것이냐”를 묻는 질문에 “정당은 전혀 고려하지 않고 투표할 것”이라는 응답이 광주 42.2%, 전남 35.6%로 상당히 높게 나타났다(전남일보 2010/01/01).

이러한 변화의 조짐은 기본적으로 (i)지역주의적 당파성의 변화 및 상대적 완화, 그리고 (ii)유권자들의 태도변화에 기인한 것으로 보인다. 민주화 이후 2002년 대선까지, 호남의 지역주의적 당파성은 기본적으로 DJ라는 지역 정치 지도자가 소속된 정당에 대한 지지와 영남지역에 기반을 둔 한나라당에 대한 강한 거부감으로 표출되어 왔다. 그러나 2002년 DJ의 대통령 퇴임과 2003년 민주당과 열린우리당의 분당을 계기로 호남인의 심리적 당파성은 ‘지역 정치지도자에 대한 충성심’에서 ‘지역을 대표하는 정당에 대한 충성심’으로 변화하면서, 연고정당에 대한 충성심은 다소 약화되는 모습을 보이기 시작하였다. 하지만 한나라당에 대한 거부감은 여전한 것으로 나타나고 있다. 더불어, ‘정당 투표’의 완만한 감소와 ‘인물투표’의 점증도 민주당의 득표율 감소에 기여하고 있다. 하지만 지역 유권자들의 당파성은 여전히 견고하여 민주당 독점현상이 타파될 정도까지는 아직도 많은 시간을 요할 것으로 전망된다.

지방자치의 궁극적인 지향점은 풀뿌리 민주주의의 완성이다. 민주당 일당 지배가 풀뿌리 민주주의의 구현에 있어서 결코 긍정적이지 못하다는 점을 고려할 때, 지역정치의 다원화와 민주화를 위해 본 연구가 시사하는 바는 대체로 다음 몇 가지로 요약된다. 첫째, 민주노동당의 경험에서 보듯이, 비연고 정당의 활발한 지구당 활동을 통한 생활정치의 꾸준한 실천은 유권자들의 호의적 반응을 불러일으켜, 궁극적으로 민주당의 호남지역 독점현상을 완화시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 둘째, 후보자의 자질은 지역 유권자의 지지를 유인하는 또 다른 요소이다. 이번 제5회 지방선거에서 한나라당 광역단체장 후보들이 이례적으로 두 자릿수의 득표율(평균 15.3%)을 획득한 것은 후보자 요인에 기인한 바 컸다. 이런 점에서 비연고 정당들은 중앙당 차원에서 지역의 우수한 인재를 적극적으로 발굴·관리하여 후보배출률을 높이는 것도 현실적인 대안이 될 수 있다. 셋째, 장기적으로 지역주의적 당파성을 극복하고 인물투표 및 정책투표가 가능하도록 자율적인 정치문화를 배양해야 한

다. 이를 위해, 잠재적 유권자인 10대를 포함하여 20~30대의 젊은 유권자들을 대상으로 민주시민교육의 제공에 관심을 기울일 필요가 있다. 넷째, 지방의원 선거에 적용되는 비례대표의 규모를 획기적으로 증대시키는 방법도 진지하게 고려해 볼 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강원택. 1999. “지방선거에 대한 중앙정치의 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?” 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길.
- 고선규. 2006. “2006년 지방선거에서 중선거구제 도입과 정치적 효과.” 『한국정치연구』 15집 2호, 121-143.
- 김영태. 2002. “1인 2표제의 제도적 효과와 정치적 영향: 독일·뉴질랜드·일본의 경험과 시사점.” 진영재 (편). 『한국의 선거제도 I』. 서울: 한국사회과학데이터센터.
- . 2009. “지역주의와 정당, 그리고 인물: 전남 목포.” 한국정당학회. 『18대 총선 현장 리포트』. 서울: 푸른길, 254-279.
- 김 욱. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화: 지역주의의 약화 및 변화를 중심으로.” 『정치정보연구』. 7권 1호, 69-87.
- . 2007. “충청 지역주의의 역사적 발전과정과 특성.” 『정치정보연구』 10권 2호, 117-133.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34집 2호, 149-170.
- . 2008. “이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정 그리고 의미.” 『현대정치연구』 창간호, 137-166.
- 장수찬. 2006. “충청 지역주의의 변화와 지역정당해체.” 『한국정당학회보』 5권 1호, 147-169.
- 전용주·차재권·김은미. 2007. “정치사회화와 정치성향 형성에 관한 연구: 부산지역 대학생을 대상으로 한 설문조사결과를 중심으로.” 『한국정당학회보』 6권 2호, 97-132.
- 중앙선거관리위원회. 1995. 『제1회 전국동시지방선거총람』.
- . 1998. 『제2회 전국동시지방선거총람』.
- . 2002. 『제3회 전국동시지방선거총람』.
- . 2006. 『제4회 전국동시지방선거총람』.
- . 2010. 『선거관리보』 제66호.
- . 1996. 『제1회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』.
- . 1998. 『제2회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』.
- . 2002. 『제3회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』.

- _____. 2006. 『제4회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』.
- _____. 2010. 『제5회 전국동시지방선거에 관한 유권자 의식조사』. [http:// www. nec. go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do](http://www.nec.go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do) (검색일: 2010. 10. 19).
- 『전남일보』, 2010/01/01, 2010/06/04.
- 최영진. 1999. “한국지역주의 논의의 재검토: 정치적 정체성 개념과 동기부여구조를 중심으로.” 『한국정치학회보』 33집 2호, 135-155.
- 최준영 · 조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제 17대 국회의원 선거에서 나타난 이념과 세대균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집 3호, 375-394.
- 황아란. 2006. “정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화.” 『한국과 국제정치』 22권 2호, 1-28.
- Campbell, Angus et al. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row Publishers.
- Herrera, Richard, and Michael Yawn. 1999. “The Emergence of the Personal Vote.” *Journal of Politics*, 61:1 (February), 136-150.
- Lijphart, Arend, ed. 1994. *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Zukin, Cliff, and Scott Keeter. 1983. *Citizen Learning in Presidential Nomination*. New York: Praeger.

투고일: 2010.09.24

심사일: 2010.10.08

게재확정일: 2010.10.13

[ABSTRACT]

The Democratic Party's Electoral Domination of Local Elections in Honam Region: Continuities and Changes

Kim, Yong Cheol | Chonnam National University

This paper attempts to analyze the DP(Democratic Party)'s electoral domination of the local elections in Honam in terms of continuity and change. According to the analysis, the DP has dominated the local governments and assemblies by making a sweep through the successive elections in Honam region. However, some changes have occurred in the recent elections. The percent of the vote that DP's candidates received has been on the downside, while the cases that independent candidates won the elections have often taken place. These resulted from the gradual change in the Homan regionalism, shifting from the voting pattern based on the political loyalty to political leader(Kim Dae-Jung) to the pattern based on the regional party(the DP), as well as the increasing 'generational' and 'personal' voting patterns.

The one party-dominated local politics could never be helpful to the achievement of grass-root democracy. In this sense, we suggest several alternatives to improve political diversity and democratization of the regional politics in Honam as follows: (i) the non-regional political parties should strengthen their local party activities in order to improve their electoral competitiveness, (ii) it is urgently needed to provide the young with a kind of democratic civil education programs in order to nurture a healthier campaign culture, and (iii) the size of the proportional representation in the local assembly elections should be increased in order to improve the probability to the entry of the non-regional parties' candidates in the local assemblies.

Key Words | Local Elections, Honam Regionalism, the Democratic Party